

PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING

VROM IPO VNG UvW V&W

Besturen met kengetallen

“Handreiking voor het management”

juli 2004

Deze rapportage is een gezamenlijk product van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het InterProvinciaal Overleg (IPO) de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).

Bij de totstandkoming van het product is ondersteuning geboden door KPMG Sustainability.

Correspondentie:

Projectsecretariaat Professionalisering van de milieuhandhaving, t.a.v. mevr. Mr. M. van Megen

Ministerie van VROM, Postbus 30945, 2500 GX Den Haag, E-mail: marieke.vanmegen@minvrom.nl

Inhoudsopgave

1	<i>Voorwoord</i>	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Deelproject ‘Kengetallen’	4
1.3	De producten op een rij	5
1.4	Leeswijzer	5
2	<i>Besturen met kengetallen</i>	6
2.1	De principes van de methode	6
2.2	Een aanpak in 4 stappen	6
2.3	De ondersteuning van een database	7
2.4	De voordelen op een rij	8
3	<i>Werken met kengetallen</i>	10
3.1	Het besturingsmodel	10
3.2	De opbouw van de database	10
3.3	Het handhavingsproces is leidend	11
3.4	De tijdsinzet en frequentie	12
4	<i>De methode in praktijk</i>	14
4.1	Tips en trucs voor een goede inbedding	14
4.2	Gebruik van de ‘0^e-orde kengetallen’	16
4.3	Tot slot	18

1 Voorwoord

1.1 Inleiding

Met het voor u liggende rapport ‘Besturen met kengetallen’ slaat u een volgend hoofdstuk open in het boek ‘Professionalisering van de Milieuhandhaving’. Voor de een heel herkenbaar, bijna alledaags, voor de ander een onderwerp dat weinig aandacht krijgt, maar in geen geval iets nieuws. Voor goede milieuhandhaving is voldoende inzet van mensen en middelen nodig. Dat is altijd al zo geweest. De vraag is echter ‘Wat is voldoende?’ Voor het antwoord hebben bestuurders en managers hulpmiddelen nodig. Waaronder zogenaamde kengetallen.

Het project ‘Professionalisering van de Milieuhandhaving’ is een gezamenlijk initiatief van het rijk (VROM/V&W), de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW). Een belangrijke stap in het project was de ontwikkeling van criteria voor goede milieuhandhaving. Alle betrokkenen hebben in dat proces het belang van kengetallen steeds nadrukkelijk onderstreept. Er zijn zelfs 2 criteria die verlangen dat handhavingsorganisaties werken aan de hand van kengetallen.

Bij de uitvoering van het project ‘Professionalisering van de Milieuhandhaving’ kwam aan het licht dat veel handhavingsorganisaties een grote behoefte hebben aan kengetallen, dan wel een methodiek, voor het bepalen van de benodigde capaciteit (omvang en deskundigheid). De reeds bestaande kengetallen uit de BUGM/VOGM-regeling (gemeenten) en de VRV-regeling (provincies) zijn, na een lang bestaan, te ver van de dagelijkse praktijk komen te staan en vanwege de starre systematiek ook niet praktisch genoeg gebleken.

In deze constatering lag voor de landelijke projectgroep de motivatie opgesloten voor de start van het deelproject ‘Kengetallen’. Het doel van het deelproject was het centraal ontwikkelen van een kengetallenmethode. Deze methode moest enerzijds voldoende houvast bieden aan de handhavingsorganisaties door het aanbieden van kengetallen. Aan de andere kant moest de methode recht doen aan de unieke context van elke individuele handhavingsorganisatie. Het voorliggende rapport ‘Besturen met kengetallen’ is het resultaat.

1.2 Deelproject ‘Kengetallen’

Het deelproject ‘Kengetallen’ is wederom een gezamenlijk initiatief geweest van alle bovengenoemde partijen. Samen met KPMG is een methodiek ontwikkeld met behulp waarvan handhavingsorganisaties eigen cijfers kunnen verzamelen, kengetallen kunnen ontwikkelen en deze kunnen inzetten om te (be-)sturen. Het uitgangspunt van de aanpak is dat de eigen werkwijze en de eigen ervaringscijfers centraal staan. Daarmee komt in beeld ‘waarom iets kost’ en niet alleen ‘wat iets kost’. Iets wat externe kengetallen niet brengen.

Met de kengetallenmethodiek kunnen handhavingsorganisaties, die goed op weg zijn met het invullen van de kwaliteitscriteria voor goede milieuhandhaving, handen en voeten geven aan de intentie van twee centrale criteria voor professionele handhaving, te weten:

- **CRITERIUM 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit:** “De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken”;
- **CRITERIUM 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit:** “De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden”.

Nu de methode beschikbaar is, kan de komende periode in het teken staan van het begeleiden van geïnteresseerde handhavingsorganisaties bij het gebruik. Deze begeleiding vindt plaats in een ‘proeftuin’. Het doel is bestuurders en managers in staat te stellen om ervaringen actief te delen en zo het gebruik van de methodiek te versnellen en te verbeteren. In de proeftuin staat de onderlinge uitwisseling van ervaringen centraal. Diverse producten, zoals: de voorliggende handreiking, software (inclusief technische handleiding) en sets met voorbeeldkengetallen uit diverse handhavingsorganisaties, ondersteunen deze uitwisseling.

1.3 De producten op een rij

Door het deelproject ‘Kengetallen’ zijn de volgende producten beschikbaar gekomen:

- *de brochure Besturen met kengetallen*: de brochure is opgesteld met als doel het kunnen informeren van de bestuurder over het belang van kengetallen en de beschikbare methodiek. Daarnaast is de brochure een uitnodiging voor deelname aan de proeftuin en bevat het praktische informatie voor diegene die zich willen aanmelden voor de proeftuin of meer informatie zou willen hebben over de methodiek van de proeftuin;
- *de handreiking Besturen met kengetallen*: de handreiking (dit document) is een toelichting op de beschikbare methodiek. Daarvoor gaat de handreiking eerst in op het concept van de methodiek. Vervolgens verheldert de handreiking hoe een database de methodiek ondersteunt. Tenslotte wordt ingegaan op de toepassing van de methodiek en de database in de dagelijkse praktijk van een handhavingsorganisatie;
- *de handleiding Werken met kengetallen*: de handleiding geeft een technische uitleg van de database die de kengetallenmethodiek ondersteunt. Uitgelegd wordt hoe de database werkt, hoe de invoer moet plaatsvinden, etc. Ook wordt in de handleiding aangegeven hoe u gebruik kunt maken van de sets met voorbeeldkengetallen die aan de hand van het deelproject zijn ontstaan en wat u van de voorbeeldkengetallen moet weten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze handreiking wordt de ontwikkelde methodiek uitgelegd aan de hand van de centrale principes, de 4 stappen en de relatie tussen methode en database. In het 3^e hoofdstuk wordt nader ingegaan op inrichting van de database. De opbouw van de database, het daarbij onderscheiden van het handhavingsproces en handvatten voor het bepalen van de kengetallen komen daarbij aan de orde. Het 4^e en laatste hoofdstuk geeft een overzicht van de tips en trucs voor inbedding van de methode en database in de dagelijkse praktijk.

2 Besturen met kengetallen

2.1 De principes van de methode

In de methodiek 'Besturen met kengetallen' staan twee principes centraal, te weten:

- *ambitie kent zijn prijs*: goede milieuhandhaving begint met goede besluiten nemen. Over het belang van milieuhandhaving versus het handhaven op andere beleidsterreinen. Over de relevantie van specifieke milieuthema's of over de handhavingstrategie. Om als bestuur deze besluiten te kunnen nemen, moeten de keuzen goed onderbouwd zijn. Ook wat de inzet van mensen en middelen betreft. Want wat de keuze ook moge zijn, één ding is zeker, gaat de ambitie omhoog, dan gaat ook de prijs omhoog;
- *afpraak is afspraak*: goede besluitvorming mag dan een absolute voorwaarde zijn, het lost nog niets op. De milieuthema's van vandaag vragen om resultaat. Naast de goede dingen doen –door de juiste prioriteiten– moet de overheid ook de dingen goed doen. De overheidsmanager, met milieuhandhaving in het pakket, stuurt dan ook op twee fronten. Op de kwaliteit van het product en op de efficiency van het proces. Honderd controles beloven is er honderd maken en allemaal met een hoge kwaliteit.

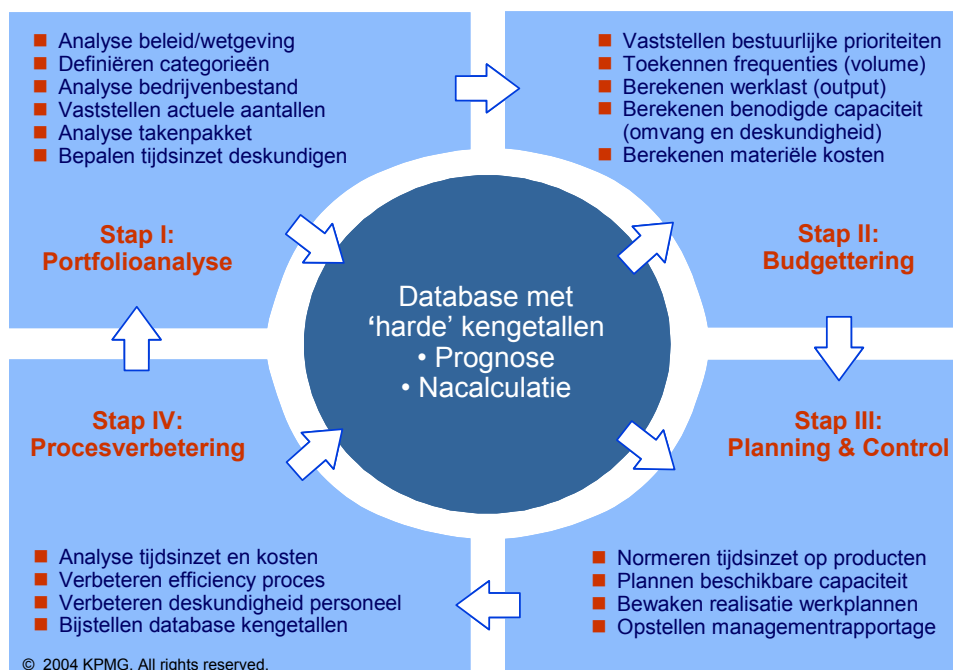
Willen bestuurders en managers de goede besluiten nemen en deze besluiten goed uitvoeren dan hebben zij hulpmiddelen nodig. Waaronder kengetallen. Dit zijn cijfers die iets zeggen over bijvoorbeeld het aantal te handhaven bedrijven, het aantal uit te voeren controles, de tijdsinzet per controle of het aantal en het type benodigde mensen. Met behulp van de cijfers zijn de kosten –personeel en materieel– van een bestuurlijke ambitie in beeld te brengen, hetgeen bijdraagt aan de besluitvorming. Ook kan aan de hand van de cijfers de uitvoeringsorganisatie op efficiency worden gestuurd, zodat managers afspraken kunnen waarmaken.

2.2 Een aanpak in 4 stappen

De in deze handreiking opgenomen methodiek is cyclisch en bestaat uit 4 stappen. In de opbouw kan op enige afstand de Plan-Do-Check-Act cyclus worden herkend. Deze cyclus, ook wel de Deming-cirkel genaamd, vormt de basis van bijna iedere hedendaagse management-systematiek. De uitgangspunten zijn een zorgvuldige planning (Plan), een consequente uitvoering (Do), de toetsing van het resultaat (Check) en het continu treffen van verbeteringen (Act). In de ontwikkelde methodiek gaan we uit van de volgende stappen:

- *stap I portfolioanalyse*: de 1^e stap is geheel en al gericht op een goede voorbereiding van de besluitvorming door de bestuurder. In feite betreft *stap I* een analyse van de context waarin handhaving plaatsvindt. Hierbij wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving, gebied, bedrijvenbestand, takenpakket, etc. en de vertaling van deze ontwikkelingen naar (de bestaande) kengetallen;
- *stap II budgettering*: centraal in *stap II* staat de besluitvorming door de bestuurder over de uit te voeren handhavingstaken, de af te leveren producten en de kosten in termen van mensen en middelen. Op basis hiervan kan de haalbaarheid worden getoetst en kunnen, indien nodig, noodzakelijke wijzigingen ten aanzien van de gestelde prioriteiten, de op te leveren producten of de omvang van de beschikbare capaciteit worden getroffen;

- *stap III planning & control*: de aandacht in de 3^e stap van de methodiek gaat uit naar de uitvoering van het genomen besluit. Belangrijke elementen uit *stap III* zijn het opstellen van werkplannen, het aansturen van de uitvoering, het bewaken van de realisatie op basis van managementinformatie en het bijsturen van de uitvoering. De efficiency van het proces en de kwaliteit van het product zijn hierbij de primaire aandachtspunten;
- *stap IV procesverbetering*: de 4^e en laatste stap van de cyclus heeft als doelstelling het continu verbeteren van de uitvoering van de handhaving. Enerzijds wordt daarvoor in *stap IV* gekeken naar de door te voeren verbeteringen op het gebied van de efficiency van het proces en de kwaliteit van het product. Anderzijds door aandacht te besteden aan de vertaling van de opgedane ervaringen naar (de bestaande) kengetallen.



De beschreven cyclus is jaarlijks. Dit betekent dat het bestuur ieder jaar opnieuw wordt bijgepraat over de belangrijkste ontwikkelingen en de keuzen die als gevolg daarvan ontstaan. Het betekent tevens dat de werkplannen, afhankelijk van de ontwikkelingen en bestuurlijke ambities, jaarlijks nieuwe taken en/of accenten in de uitvoering kunnen bevatten.

2.3 De ondersteuning van een database

Zoals staat aangegeven in de bovenstaande figuur onderkent de methodiek het gebruik van een database met kengetallen. De database speelt in alle stappen van de methodiek een rol. In *stap I* faciliteert de database de vertaling van relevante ontwikkelingen op het gebied van beleid, wetgeving, gebied, bedrijvenbestand en takenpakket naar kengetallen. In *stap II en III* wordt de database ingezet ten behoeve van de besluitvorming en uitvoering. In de *stap IV* ten slotte worden relevante ervaringen opgeslagen. Daarmee zorgen handhavingsorganisaties ervoor dat leermomenten actief worden geregistreerd en weer hun toepassing krijgen in de

praktijk. Op deze wijze ontstaan naar verloop van tijd ervaringscijfers in de vorm van ‘harde’ kengetallen die rekening houden met de eigen context van de handhavingsorganisatie.

In de database kom je dan ook cijfers en informatie tegen over bijvoorbeeld:

- het actuele aantal objecten/situaties waar gehandhaafd moet worden, geordend op basis van categorieën met een te onderscheiden zwaarteklasse;
- de gemiddelde behandeltijd (geplande tijdsinzet) voor de verschillende deskundigen per controle (inclusief nazorg en afhandeling) en per categorie;
- een gewenste controlefrequentie (geplande volume) per categorie van objecten/situaties;
- de totale benodigde capaciteit en de onderverdeling naar de benodigde deskundigen voor de uitvoering van de totale werklast;
- de totale beschikbare capaciteit en de onderverdeling naar de benodigde deskundigen voor de uitvoering van de totale werklast;
- de werkelijke behandeltijd (gerealiseerde tijdsinzet) door de verschillende deskundigen per controle (inclusief nazorg en afhandeling) en per categorie.

De database, in combinatie met de aanpak in 4 stappen, draagt ervoor zorg dat de eigen context, de eigen werkwijze (en de daaraan ten grondslag liggende keuzen) en ervaringscijfers de basis vormen van de gehanteerde methodiek. Op deze wijze komt niet alleen in beeld ‘wat iets kost’, maar óók ‘waarom iets kost’. Dit voordeel bieden externe kengetallen niet.

2.4 De voordelen op een rij

Naast het feit dat handhavingsorganisaties met de ontwikkelde methodiek handen en voeten kunnen geven aan de intentie van twee centrale criteria voor professionele handhaving (zie hoofdstuk 1), biedt de toepassing van de methodiek nog een aantal absolute voordelen. De belangrijkste zijn:

- *de lokale context staat centraal*: de methodiek en database worden op maat gemaakt voor de eigen organisatie. De eigen werkwijze met doelgroepen of categorieën¹ van te handhaven objecten/situaties, de eigen indelingen van deskundigheden, elke gewenste verfijningen van de kengetallen, etc. wordt geacommodeerd. Met andere woorden: het instrument neemt uw eigen besturingsmodel als vertrekpunt;
- *kosten van ambities komen in beeld*: door toepassing van de methodiek en database is een jaarlijkse confrontatie mogelijk tussen de bestuurlijke ambities op het gebied van milieuhandhaving en de daarbij horende kosten. Het gevolg is dat bestuurders in hun besluit de consequenties in termen van mensen en middelen moeten meewegen. Dit vergroot de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee de kwaliteit van de uitvoering;
- *sturen op kwaliteit en efficiency*: met behulp van de methodiek en de database kunnen managers, met milieuhandhaving in het pakket, beter sturen op twee fronten. Enerzijds

¹ Kunnen in de praktijk gebaseerd zijn op bijvoorbeeld BUGM / VOGM, milieucategorieën (zwaarteklassen), op branches, op IPPC-klassen of zelf ontwikkelde classificaties.

op de efficiency van het proces en anderzijds op de kwaliteit van het product. Daarmee kunnen managers de gemaakte afspraken met het bestuur over het aantal uit te voeren controles en de daarbij te leveren productkwaliteit beter waarmaken;

- *handvat voor continue verbetering*: handhavingsorganisaties kunnen hun prestaties verbeteren door actief gebruik te maken van leerervaringen. Met behulp van de methodiek en de database zorgen handhavingsorganisaties ervoor dat leermomenten actief worden geregistreerd en weer hun toepassing krijgen in de praktijk. Op deze wijze ontstaan naar verloop van tijd ervaringscijfers in de vorm van 'harde' kengetallen;
- *op basis van een geringe inspanning*: uit de testronden is gebleken dat het slechts een geringe inspanning kost om de methodiek in te voeren. Het is mogelijk om de database binnen één dag volledig in te richten en te gebruiken bij de budgettering. Het consequent toepassen van de methode vereist uiteraard continue aandacht, maar valt veelal samen met andere activiteiten die deel uitmaken van de jaarlijkse managementcyclus;
- *met een geringe complexiteit*: de database is eenvoudig gehouden, om te waarborgen dat deze door een ieder kan worden gebruikt. Het instrument is geprogrammeerd in Microsoft Excel (Office 2000). Om de complexiteit te beperken, zijn geen koppelingen gemaakt met andere software, bijvoorbeeld tijdschrijfsystemen en programma's voor workflowmanagement. Meer dan basiskennis van Excel is dan ook niet nodig.

3 Werken met kengetallen

3.1 Het besturingsmodel

Een belangrijk onderdeel van de methodiek is de database, ingericht op basis van de eigen kengetallen. Zoals staat aangegeven in *paragraaf 2.1* zijn kengetallen cijfers die iets zeggen over bijvoorbeeld het aantal te handhaven bedrijven, het aantal uit te voeren controles, de tijdsinzet per controle of het aantal en het type benodigde mensen. Een belangrijk aspect bij de inrichting van de database is het vaststellen van het besturingsmodel. Het besturingsmodel bestaat uit de factoren met behulp waarvan de uitvoering van de milieuhandhaving in de dagelijkse praktijk wordt gestuurd. De basis hiervoor wordt doorgaans gevormd door:

- de *activiteiten* die noodzakelijk zijn om een handhavingstaak op een adequaat niveau uit te voeren (inclusief beleids- en beheersmatige activiteiten);
- de *deskundigheden* van medewerkers (technisch, juridisch, administratief, etc.) die voor de uitvoering van de noodzakelijke activiteiten aanwezig moeten zijn;
- de hoeveelheid *uren* (tijdsinzet) die een medewerker nodig heeft om een activiteit naar behoren uit te kunnen voeren (dit is veelal gekoppeld aan de beoogde kwaliteit);
- de benodigde *frequentie* (volume) waarmee een taak moet worden uitgevoerd om per categorie van bedrijven of bedrijfstakken het gewenste naleefgedrag te sorteren.

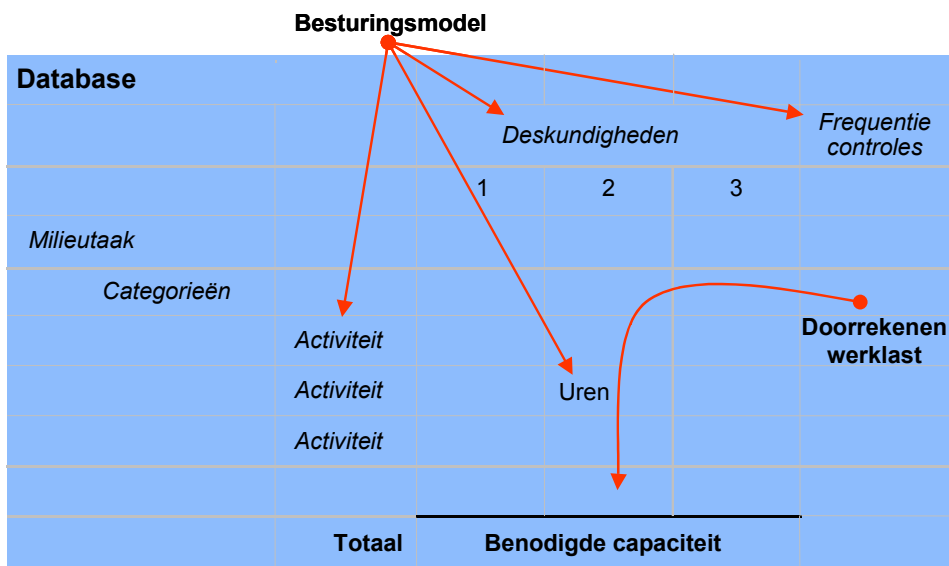
Uit de praktijk blijkt dat handhavingsorganisaties (gemeenten, provincies, waterschappen en inspecties) als gevolg van de context waarin zij opereren een specifieke invulling geven aan het besturingsmodel. Dat is meteen de belangrijkste reden waarom de cijfers uit de ene handhavingsorganisatie weinig of niets zeggen in een andere. Indien je de cijfers van een aantal handhavingsorganisaties zou willen vergelijken (of de prestaties benchmarken) dan moeten eerst de besturingsmodellen op elkaar worden afgestemd.

3.2 De opbouw van de database

Bij de inrichting van de database ontstaan globaal gesproken twee assen. Op de ene as staan de handhavingstaken, uitgesplitst naar categorieën, producten of activiteiten. Op de andere as staan de afdelingen en bureaus die met de taken zijn belast, uitgesplitst naar de benodigde deskundigheden. In de database wordt vervolgens een koppeling gelegd tussen de uit te voeren activiteiten, de daarvoor noodzakelijke tijdsinzet (uren/product) en het tijdsbeslag per deskundigheid. De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de handhaving wordt vervolgens verkregen door het doorrekenen van de database op basis van de gekozen volumes (frequentie/jaar) voor de uitvoering van een jaarlijkse basislast en de uitvoering van activiteiten waarmee de ambities van het bestuur verder worden aangevuld.

Op basis van de berekende capaciteit kan vervolgens met het bestuur een discussie worden gevoerd over het geformuleerde ambitieniveau en de daarbij horende kosten. Bij de inrichting van de database is het van belang dat tevens rekening wordt gehouden met het aantal bestaande vacatures, het aantal langdurig zieken en de uitbesteding van werkzaamheden aan derden. Op deze manier worden dubbelstellingen in de database voorkomen en

worden alle personele materiële issues in de dialoog met het bestuur inzichtelijk gemaakt. In de onderstaande figuur wordt een vereenvoudigde weergave gepresenteerd van de opbouw van de database. Tevens wordt in het figuur de relatie weergegeven tussen het besturingsmodel van de handhavingsorganisatie en de opbouw van de database.

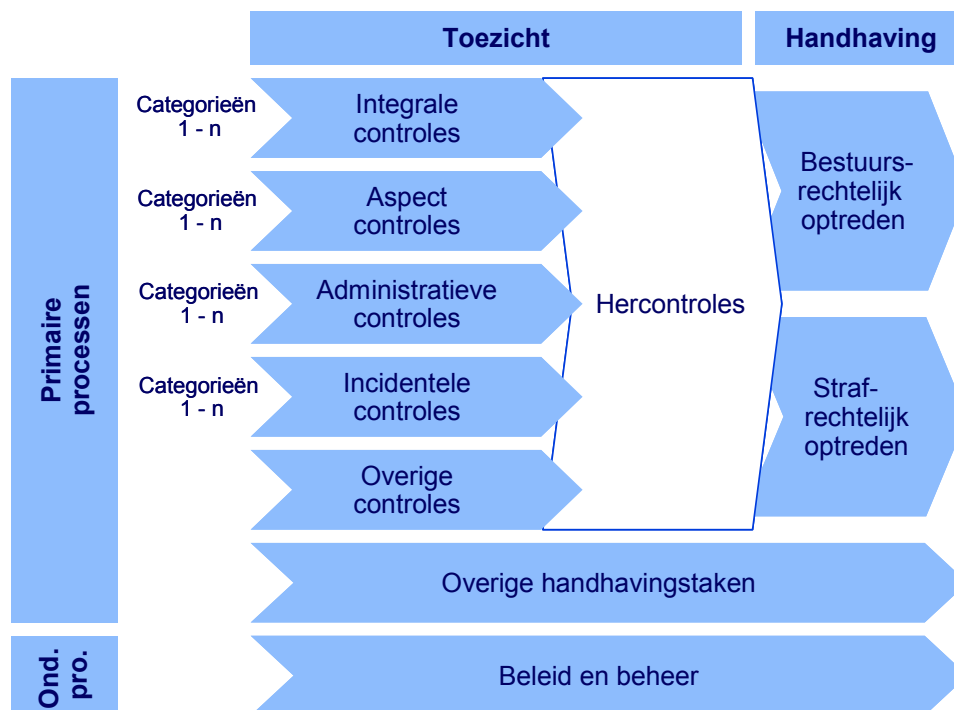


3.3 Het handhavingsproces is leidend

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven spelen bij de inrichting van de database de producten of activiteiten van de handhavingsorganisatie een belangrijke rol. Deze producten en activiteiten worden in de praktijk doorgaans gestructureerd en aangestuurd aan de hand van processen voor de uitvoering van de taken op het gebied van toezicht en handhaving. In een handhavingsproces kunnen meerdere afdelingen, bureaus of personen zijn betrokken. Daarnaast kunnen onderdelen van een proces worden uitgevoerd door derden en dient in de database rekening te worden gehouden met de uitbesteding van activiteiten.

In deze handreiking onderscheiden we primaire en ondersteunende processen. De primaire processen zijn het uitvoeren van controles (zowel programmatisch als incidenteel), het uitvoeren van hercontroles en het bestuurs-/strafrechtelijk optreden. Daarnaast het uitvoeren van overige handhavingstaken, zoals bijvoorbeeld de handhavingstoetsen en communicatie. De ondersteunende processen betreffen de managementaspecten beleid en beheer. Denk hierbij aan het opstellen van handhavingsbeleid of het managen van de afdeling of het bureau.

Op de volgende pagina van deze handreiking staat een overzicht van de processen die in de database worden onderscheiden. N.B. Waar in het figuur Categorieën 1 - n staat genoteerd, dient dit te worden gelezen als 'voor alle categorieën'. Voor alle categorieën bedrijven of bedrijfstakken geldt dan dezelfde volgorde van activiteiten: 1^e controle, hercontrole (eventueel 2^e hercontrole), bestuursrechtelijk optreden en strafrechtelijk optreden.



Tussen de 1^e controles, de hercontroles en het bestuursrechtelijke of strafrechtelijke optreden zit in de praktijk een verband. Dit verband wordt bepaald door de nalevingsstrategie van de handhavende organisatie. In deze strategie spreekt de handhavende instantie zich uit over bijvoorbeeld het feit of zij bij bepaalde categorieën van bedrijven of bedrijfstakken wel of geen hercontrole uitvoert, danwel bij de constatering van een overtreding direct overgaat op bestuursrechtelijke of strafrechtelijk optreden. Voor sommige categorieën schept dat meer duidelijkheid over de intentie van de handhavende organisatie, hetgeen zich vertaalt in een betere naleving. Bij het inrichten van de database speelt de nalevingsstrategie dus een belangrijke rol, omdat zij mede bepalend is voor de frequentie waarmee activiteiten worden uitgevoerd. Op het aspect frequentie zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

3.4 De tijdsinzet en frequentie

Een belangrijk aspect bij de inrichting van de database is het bepalen van de tijdsinzet (uren/product), het tijdsbeslag per deskundigheid en het volume (frequentie/jaar). Om de tijdsinzet te kunnen bepalen kunnen in de praktijk meerdere wegen worden bewandeld, waarbij een combinatie vaak het beste resultaat oplevert. Een belangrijke methode is het analyseren van de tijdschrijfgegevens. Op basis van deze gegevens kan over een langere periode worden bekeken wat (afgeronde) activiteiten of producten in het verleden aan tijd hebben gekost. Een 2^e methode is het op een gestructureerde manier ramen van de tijdsinzet die is gepleegd op bepaalde activiteiten of producten. Dit kan plaatsvinden door het bevragen van de specialisten binnen de organisatie. Een laatste en aanvullende aanpak is de toetsing van de cijfers uit de 1^e en 2^e methode door het managementteam op onverklaarbaarheden en vreemde uit-

schieters. Bij deze laatste stap kan het management tevens worden gevraagd de kengetallen vast te stellen als referentiekader (norm), alvorens deze in te voeren in de database.

Indien het niet mogelijk is om cijfers en ervaringen te gebruiken uit de eigen organisatie, bijvoorbeeld omdat nieuwe taken moeten worden uitgevoerd of omdat er sprake is van een wisselend personeelsbestand, dan kan ook gebruik gemaakt worden van de ervaringscijfers van anderen. Zoals staat aangegeven in *paragraaf 3.1* dient bij het gebruik van externe kengetallen wel zorgvuldig te worden stilgestaan bij de mate waarin de besturingsmodellen van de handhavingsorganisaties vergelijkbaar zijn, c.q. de vergelijkbaarheid van de cijfers. Het is dan ook belangrijker om te weten 'waarom iets kost' dan 'wat iets kost'. Bij het gebruik van externe kengetallen loont het de moeite om de bron van de cijfers te achterhalen en aandacht te besteden aan het verhaal achter de cijfers en daarmee de bruikbaarheid van de cijfers.

Naast de tijdsinzet dient bij de inrichting van de database ook aandacht te worden besteed aan de te hanteren volumes. Dit zijn de jaarlijkse frequenties waarmee bepaalde activiteiten of producten voorkomen. Over het algemeen volgen de toe te passen frequenties uit de probleemanalyse, de risicoanalyse, de prioriteitstelling en de nalevingsstrategie. Daarnaast heeft elke handhavingsorganisatie zijn/haar eigen vuistregels op basis van ervaringen uit het verleden. Een belangrijke vuistregel betreft bijvoorbeeld het percentage hercontroles dat plaatsvindt op basis van een 1^e controle. De meeste handhavingsorganisaties hanteren daarvoor een ervaringscijfer, dat zich in de loop van de jaren heeft gevormd. Ook bij het formuleren van de frequenties loont het om de cijfers in het managementteam goed te toetsen. Binnen de database fungeren de frequentiecijfers als vermenigvuldigingsfactor. Een verkeerd cijfer heeft daarmee al gauw een grote invloed op de berekende benodigde capaciteit.

4 De methode in praktijk

4.1 Tips en trucs voor een goede inbedding

Stap I: portfolioanalyse maakt in de praktijk een integraal onderdeel uit van de probleem-analyse (CRITERIUM 1.1.) ten behoeve van het stellen van prioriteiten en formuleren van doelstellingen op het gebied van handhaving. Voor het uitvoeren van een portfolioanalyse is tenminste de volgende input nodig:

- *actueel overzicht van handhavingstaken*: beoordeel welke taken moeten worden uitgevoerd in de komende periode. Hou wijzigingen in beleid en wetgeving daarbij goed in de gaten. Kijk ook naar welke van de geplande taken in het afgelopen jaar echt zijn uitgevoerd en welke nog moeten worden uitgevoerd, omdat zij zijn blijven liggen;
- *definitie en indeling in categorieën*: definieer categorieën van objecten/situaties met te onderscheiden zwaarteklasse en beoordeel welk handhavingsobject in welke categorie thuishoort. Kijk bijvoorbeeld naar het naleefgedrag van het object, de tijdsbesteding per object in de laatste jaren of de handhavingsdoelen van de organisatie;
- *percentage doorstroom in handhavingproces*: analyseer op basis van de handhavingsdossiers in hoeveel gevallen een 1^e controle in een bepaalde categorie heeft geleid tot een hercontrole (een 2^e hercontrole) of een bestuurlijk en/of strafrechtelijke optreden. Dit percentage bepaalt mede de jaarlijkse frequentie waarmee activiteiten plaatsvinden;
- *reële tijdsinzet voor de deskundigheden*: analyseer uit welke activiteiten of producten een taak bestaat en raam per activiteit de benodigde tijdsinzet voor de verschillende benodigde deskundigheden. Zoals in *paragraaf 3.4* staat beschreven kan dit op basis van eigen ervaringscijfers of (met grote zorgvuldigheid) op basis van externe cijfers.

Het resultaat van deze stap is op de eerste plaats dat alle noodzakelijke informatie en cijfers ten behoeve van het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen actueel en gereed is. Ten tweede levert deze stap een groslijst met activiteiten, inclusief de benodigde capaciteit. Een interessant alternatief voor de groslijst zijn enkele scenario's met oplopende kwaliteit van handhaving. Scenario's maken verschillende bestuurlijke ambitieniveaus (of maatschappelijke risiconiveaus) zichtbaar en kunnen behulpzaam zijn bij het voeren van een heldere en transparante dialoog om te komen tot bestuurlijke prioriteiten.

Gewijzigde inschaling van te controleren objecten:

Diverse handhavingsorganisaties zoeken momenteel naar wegen om hun controlefrequentie te verfijnen (en zodoende bedrijven vaker of minder vaak te controleren, dan noodzakelijk is op basis van de huidige indeling in categorieën). De gemeente Moerdijk onderzoekt bijvoorbeeld een indeling naar 'koplopers – middengroep – achterblijvers' (waarbij de achterblijvers vaker worden gecontroleerd dan de koplopers), de gemeente Apeldoorn onderzoekt een bonus-malus systeem en waterschap Hunze en Aa's hanteert het naleefgedrag als het centrale criterium bij de indeling in categorieën.

Stap II: Budgettering heeft betrekking op het jaarlijks opstellen van de begroting van de afdeling(en) met milieuhandhaving in het takenpakket en het handhavingsprogramma voor deze afdeling(en). Voor de budgettering is de volgende input nodig:

- *groslijst of scenario's met handhavingstaken (inclusief benodigde capaciteit)*: Dit is het resultaat van *stap I*;
- *inzicht in de actuele bestuurlijke prioriteiten*: Bepaal jaarlijks, onder meer op basis van de probleemanalyse, welke milieu-issues en –problemen prioriteit dienen te krijgen en leg deze prioriteiten ter besluitvorming voor aan het bestuur;
- *inzicht in de beschikbare capaciteit*: Analyseer over welke capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) de handhavingsorganisatie kan beschikken voor de uitvoering van de taken. Kijk hierbij met name naar het aantal medewerkers, de bijbehorende kwaliteiten en het gemiddelde aantal beschikbare uren per medewerker voor handhavingstaken².

Op basis van de groslijst of scenario's kan met het bestuur van gedachten worden gewisseld over de prioriteitstelling en het capaciteitsvraagstuk³. Bij een tekort aan capaciteit zijn er immers op hoofdlijnen twee oplossingsrichtingen. Enerzijds de capaciteit en deskundigheid uitbreiden. Anderzijds het aantal uit te voeren taken beperken, de frequenties aanpassen of de tijdsinzet per activiteit reduceren. In alle gevallen moet het bestuur hierover worden ingelicht en besluiten. Het resultaat van deze stap is een expliciet besluit van het bestuur over de beoogde kwaliteit van de handhaving in relatie tot de beschikbare middelen.

De discussie met het bestuur:

Bij de gemeente Moerdijk zijn alle activiteiten geclassificeerd op basis van de maximale schade voor de gemeente in het geval dat de handhavers geen tijd kunnen besteden aan een bepaalde activiteit. Het rangschikken van de activiteiten op risico en de koppeling met de benodigde tijdsinzet, maakt de relatie inzichtelijk tussen het maatschappelijke risico en de inzet door de afdeling handhaving. Op basis van deze informatie besluit het bestuur vervolgens welke activiteiten wel/niet moeten worden uitgevoerd.

Stap III: planning en control betreft het jaarlijks opstellen van een afdelings- of handhavingsplan, de aansturing van de afdeling en de bewaking van de uitvoering van het plan. Voor deze stap is onder andere het volgende nodig:

- *prestatie-indicatoren*: maak jaarlijks afspraken met het directieteam van de handhavingsorganisatie over de te leveren bedrijfsmatige prestaties, vertaal deze prestaties naar doelstellingen op het niveau van de afdeling(en), activiteiten en producten en leg afspraken vast in de individuele jaarplannen van de medewerkers;

² In deze stap wordt de benodigde capaciteit berekend per deskundigheid. Het aantal fte's is niet altijd de juiste indicatie om in te schatten of de beoogde werklast ook kan worden uitgevoerd.

³ Of uitbreiding van het budget, zodat de benodigde capaciteit extern kan worden ingehuurd.

- *gelabelde budgetten*: neem in het afdelings- of handhavingsplan gelabelde budgetten op voor interne en externe inhuur, training, opleiding en coaching, technologie en middelen en continue verbetering van het prestatieniveau van de handhavingsorganisatie;
- *sturen op tijdsinzet*: stuur op de tijdsinzet van mensen bij de uitvoering van activiteiten, bewaak de tijdsinzet tijdens de uitvoering en tref tussentijdse maatregelen opdat mensen zich aan de tijdsinzet (gaan) houden. De kengetallen in de database op basis waarvan de budgettering heeft plaatsgevonden zijn het uitgangspunt voor het gesprek tussen leidinggevenden en medewerkers over de te besteden en bestede tijd per taak;
- *monitoren prestatie*: monitor de uitvoering van het afdelings- of handhavingsplan en leg jaarlijks verantwoording af aan het bestuur over de realisatie van het ambitieniveau.

Stap IV: procesverbetering gaat uit van een toenemend inzicht in de samenhang tussen de productkwaliteit en de tijdsinzet op een product en het aan de hand daarvan continu verbeteren van de prestatie van de handhavingsorganisatie. Hiervoor is de volgende input nodig:

- *analyse informatie*: Analyseer jaarlijks de beschikbare informatie, zoals de werkelijke tijdsinzet per product, het aantal gecontroleerde objecten, de feitelijke bezoekfrequentie per categorie, verschuivingen in het percentage 1^e controles dat resulteert in een hercontrole, etc. ten behoeve van het treffen van verbetermaatregelen;
- *inzicht in verschillen binnen eigen organisatie*: Analyseer de verschillen tussen medewerkers bij de uitvoering van de activiteiten en maak duidelijk waarom medewerkers meer of minder tijd besteden aan vergelijkbare activiteiten. Bijvoorbeeld als gevolg van langere reistijden of verschillen in de voorbereiding of rapportage van de controle;
- *inzicht in verschillen met andere organisaties*: Analyseer de verschillen tussen de eigen organisatie en andere handhavingsorganisaties. Door bijvoorbeeld deel te nemen aan de proeftuin is het relatief eenvoudig om inzicht te krijgen in de wijze waarop andere handhavingsorganisaties functioneren en presteren.

Het resultaat van deze analyses is inzicht in de effectiviteit en efficiency van de handhavingsorganisatie. Op basis hiervan kunnen gerichte investeringen worden gepleegd om de processen te verbeteren en/of te investeren in kwaliteiten van mensen.

4.2 Gebruik van de ‘0^e-orde kengetallen’

Zoals staat vermeld in *paragraaf 1.3* voorziet de voorliggende kengetallenmethodiek in een set met voorbeeldkengetallen. Deze 0^e-orde kengetallen zijn opgenomen in de database. Een toelichting op de kengetallen is opgenomen in de Handreiking ‘Werken met kengetallen’. Met het beschikbaar stellen hiervan wordt een aantal doelstellingen nagestreefd, te weten:

- het kunnen demonstreren van de werking van de database en daarmee de werking van de ontwikkelde methodiek;
- het kunnen illustreren hoe het besturingsmodel van een handhavingsorganisatie richting geeft aan de inrichting van de database;

- het kunnen aanreiken van 0^e-orde kengetallen waarmee handhavingsorganisaties (die te maken hebben met vergelijkbare uitgangspunten) direct aan de slag kunnen.

Zoals ook al is opgemerkt in *paragraaf 3.1* is de ene handhavingsorganisatie de andere niet. Verschillen worden veroorzaakt door de kenmerken van het bedrijvenbestand, de regionale situatie, de beschikbaarheid en deskundigheid van medewerkers, de nalevingsstrategie, etc. Dat betekent dat iedere handhavingsorganisatie werkt met een besturingsmodel wat rekening houdt met de eigen situatie. Ook de database houdt rekening met deze behoefte. Elke handhavingsorganisatie kan de database inrichten aan de hand van de eigen situatie en met eigen kengetallen (aantallen bedrijven, controlefrequenties, tijdsinzet per controle, etc.).

Bij het opstellen van de 0^e-orde kengetallen is uitgegaan van een handhavingsorganisatie met de volgende kenmerken:

- *categorieën objecten/situaties*: vijf categorieën in oplopende zwaarteklasse op basis van een eigen analyse van het objectenbestand. Categorie 5 wordt gebruikt voor ‘probleem-bedrijven’ waarvoor een speciale (meer tijd vergende) aanpak vereist is;
- *frequenties*: voor de lichtste objecten hanteert de handhavingsorganisatie een piepsysteem. Controles worden uitgevoerd indien daarvoor een directe aanleiding is. Bij de overige categorieën worden frequenties gehanteerd van ééns in de vijf jaar, ééns in de twee jaar en jaarlijks;
- *tijdsinzet*: variërend van gemiddeld 17 tot 65 uur per controle en de daar uit volgende activiteiten (hercontrole, bestuursrechtelijk handhaven en strafrechtelijk handhaven);
- *handhavingsstrategie*: in 50-75% van de gevallen leidt een 1^e controle tot een hercontrole of (in een aantal gevallen) tot bestuurlijke handhaving. Van de hercontroles leidt 20-50% tot een bestuursrechtelijk optreden en 3-10% direct tot strafrechtelijk optreden;
- *functies*: in de handhavingsorganisatie wordt gebruik gemaakt van de volgende functies: manager, (senior) beleidsmedewerker, (bodem) specialist, senior jurist, senior en junior handhaver, en administratieve ondersteuning.

Op basis van deze kenmerken en aan de hand van de 0^e-orde kengetallen uit de database ziet de verzamelstaat er als volgt uit:

	Aantal bedrijven per categorie	Controle-frequentie (1 controle per ... jaar)	Aantal uit te voeren controles gemiddeld per jaar	Kengetal per controle en vervolg van de activiteiten	Benodigde uren
Categorie 1 - integrale controle	350	40 (piepsysteem)	9	17	156
Categorie 2 - integrale controle	400	5	80	20	1.589
Categorie 3 - integrale controle	300	2	150	35	5.228
Categorie 4 - integrale controle	30	1	30	45	1.352
Categorie 5 (buitencategorie)	5	1	5	65	326
Tijd voor afhandelen klachten					341
Tijd voor afhandelen meldingen					49
Tijd voor 'overige handhavingsproducten					1179
Tijd voor 'beleid en beheer'					1410
Aantal productieve uren per fte:	1300		Aantal fte in de organisatie:		7,498
			Totaal aantal uren benodigd:		11.609,6
			Totaal aantal uren beschikbaar:		9.747,0
			Overschot / tekort:		-1.862,6
			overschot / tekort in fte		-1,43

Handhavingsorganisaties kunnen de database inrichten voor elke gewenste (milieu)taak. Voor het uitvoeren van integrale controles is in de database reeds een opzet gemaakt van activiteiten zoals staat aangegeven in *paragraaf 3.3*. De handleiding 'Werken met kengetallen' laat nog een aantal andere mogelijke besturingsmodellen zien. Voor andere taken dient iedere handhavingsorganisatie zelf de analyse te maken van noodzakelijke activiteiten en het besturingsmodel vorm te geven. Ook de 0^e-orde kengetallen uit de database hebben betrekking op integrale controles. In de database is een tijdsinzet per activiteit opgenomen die past binnen de bandbreedte, zoals die in de praktijk wordt aangetroffen. Voor andere taken dienen handhavingsorganisaties zelf de kengetallen te ontwikkelen op basis van de werkwijze zoals staat aangegeven in *paragraaf 3.4*.

4.3 Tot slot

Indien u direct aan de slag wilt gaan op basis van de 0^e-orde kengetallen dan verdient het aanbeveling om daaraan voorafgaande eerst uw eigen situatie te vergelijken met de situatie van het voorbeeld. Indien er sprake is van een vergelijkbaar besturingsmodel, dan kunt u direct aan de slag. Komt uw besturingsmodel niet overeen, dan is het noodzakelijk om de database aan te passen aan uw eigen situatie en ook de 0^e-orde kengetallen te toetsen aan de cijfers en de ervaringen uit uw eigen organisatie en context. Indien u zich aan deze spelregels houdt zult u in de toekomst veel plezier beleven aan de ontwikkelde kengetallenmethodiek. En voor diegene die een helpende hand nodig hebben staat de proeftuin klaar om u te ondersteunen.